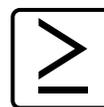


POLICY BRIEF



InterAgency Institute
BEYOND INSTITUTIONAL BOUNDARIES

DESAFIOS DA COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS NO CONTEXTO DO ACORDO DE FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO E DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.

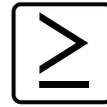
Autora: Silvana Schimanski ¹

RESUMO

O Acordo de Facilitação de Comércio firmado pelos membros da Organização Mundial do Comércio no ano de 2013, em vigor desde o ano de 2017, estabelece que seus Membros busquem promover a cooperação entre as agências de controle de fronteira, visando garantir a transparência e agilidade de suas operações. Isso porque, a depender da estrutura administrativa adotada em cada país, múltiplos órgãos possuem competências de gestão aduaneira (securitária, sanitária, fitossanitária, tributária etc.) que podem promover o aumento dos prazos e dos custos envolvidos nas operações comerciais internacionais. Considerando o comércio internacional como uma das ferramentas para a promoção do desenvolvimento econômico e com potencial contribuição para o alcance dos indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), argumenta-se que os desafios domésticos relacionados à implementação de maior cooperação aduaneira dificultam a inserção comercial internacional dos atores econômicos, especialmente das micro, pequenas e médias empresas de países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo (PMDRs). Dessa forma, provocam a perda de uma chance que impacta negativamente o potencial das suas contribuições para o alcance dos ODS.

ANTECEDENTES

As operações de comércio internacional envolvem a entrada e saída de pessoas, veículos, bens e serviços dos territórios dos países e são gerenciadas por controles aduaneiros. A depender da estrutura governamental de cada país, múltiplos órgãos ou agências de controle de fronteira possuem competências sobre cada uma das etapas, adotando procedimentos e práticas nem sempre coordenados. Embora das Autoridades Aduaneiras sejam o órgão mais visível, outras agências, geralmente, são responsáveis pelo controle migratório, controle dos aspectos regulatórios e operacionais da entrada e saída de veículos e suas condições de segurança, das condições sanitárias dos alimentos, bebidas e animais, dos aspectos fitossanitários, controle de narcóticos, armas e repressão a crimes, controle de arrecadação de tributos, entre outros.



A falta de coordenação entre os órgãos de controle aduaneiro torna os processos menos transparentes e céleres. Frequentemente, provocam atrasos nas liberações aduaneiras, gerando o aumento dos custos de transação, os quais impactam negativamente a competitividade internacional de todas as empresas, especialmente das pequenas e médias (1).

É nos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo que o gerenciamento dos fluxos aduaneiros são considerados os mais complexos. Segundo dados coletados pelo Banco Mundial, o indicador “*Trading Across Borders*”ⁱⁱ tem o objetivo de avaliar a performance regulatória entre os países numa escala de zero a cem, na qual cem representa o país com a melhor performance. No Relatório, os países da OCDE apresentam a melhor performance: 94.3, com uma média de 12 horas para o cumprimento de exigências, que geram um custo médio de US\$ 136,00. Países da África Subsaariana possuem os piores indicadores: 53.6, com o tempo aproximado de 97 horas para o cumprimento de documentação e a um custo estimado de US\$ 603 (2).

No ano de 2013, foi aprovado no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) o texto do Acordo de Facilitação de Comércio (AFC) que prevê promover transparência e agilidade sobre tais operações, com vistas a diminuir seus custos de transação. O AFC entrou em vigor em 22 de fevereiro de 2017. Seu texto é composto por 24 Artigos, divididos em três seções: a primeira abrange aspectos relacionados a aproximadamente quarenta procedimentos aduaneiros e estimulando a promoção da cooperação entre órgãos de controle de fronteira e a cooperação aduaneira internacional; a segunda contém aspectos relacionados ao Tratamento Especial e Diferenciado, mecanismo que visa garantir flexibilidades em termos de prazos de implementação, bem como, instrumentos de assistência técnica ou financeira necessárias para a implementação dos compromissos, por países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo (PMDRs); por fim, a terceira seção refere-se aos arranjos institucionais e disposições finais (3).

A cooperação entre órgãos de controle de fronteira está prevista no Artigo 8º do AFC (3). Pelo texto, os Membros da OMC assumiram os seguintes compromissos relacionados à promoção da cooperação entre os diferentes órgãos de controle aduaneiro:

1. Cada membro deve assegurar que suas autoridades e agências responsáveis pelo controle de fronteiras e procedimentos referentes a importação, exportação e trânsito de bens cooperem um com o outro e coordenem suas atividades em prol da facilitação do comércio.
2. Cada membro deve cooperar em termos acordados conjuntamente com outros membros que compartilham uma fronteira com o objetivo de coordenar procedimentos nos cruzamentos fronteiriços para facilitar o comércio entre fronteiras. Tal cooperação e implementação pode incluir:
 - (a) Alinhamento de dias e horas de trabalho, processos e formalidades;
 - (b) Alinhamento de processos e formalidades;
 - (c) Desenvolvimento e compartilhamento de facilidades em comum;
 - (d) Controles conjuntos;
 - (e) Estabelecimento de um posto de controle de fronteira de parada.

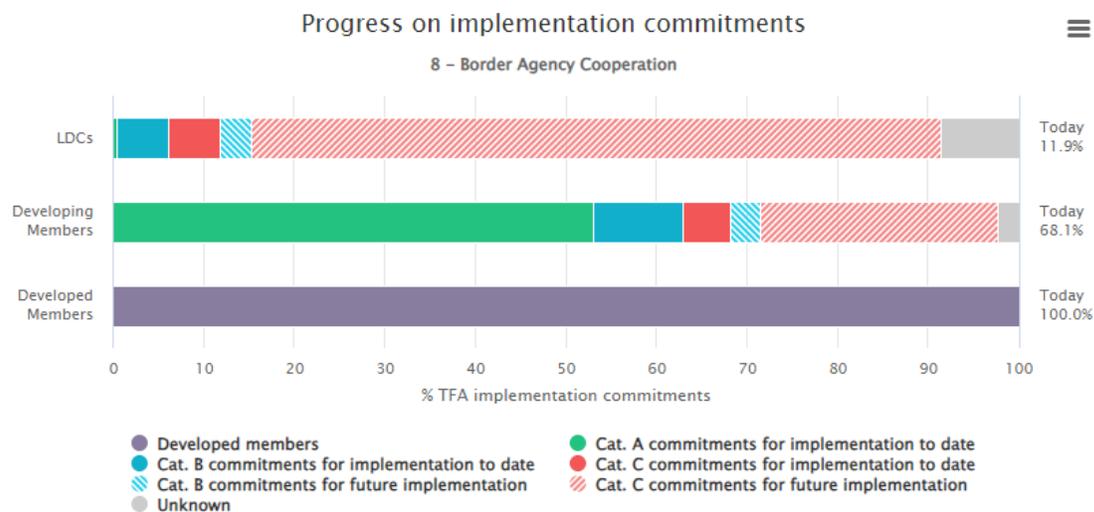
Se a cooperação interagências pode ser entendida como um princípio genérico, uma intenção ou um mecanismo para integrar e alinhar ações programáticas, visando a transparência e otimizando desempenhos na gestão pública, o texto do AFC institucionalizou tal princípio para orientação das ações dos órgãos de controle aduaneiro.

RESULTADOS

Atualmente, considera-se que aproximadamente 77% dos compromissos assumidos pelos membros no AFC tenham sido implementados (4). Porém, quando se utiliza a ferramenta disponibilizada pelo Secretariado da Organização, que permite o acesso aos dados de implementação desdobrados por compromissos e grupos de países, é possível verificar que a cooperação entre agentes de controle de fronteira ainda representa um desafio para os países em desenvolvimento e, especialmente, de menor desenvolvimento relativo (Figura 1).

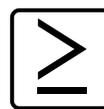
Enquanto os dados apontam que os membros desenvolvidos da OMC já consideram este compromisso como implementado (100%), nos países em desenvolvimento 68.1% dos compromissos foram implementados; e nos países de menor desenvolvimento relativo, até o momento apenas 11,95% dos compromissos foram implementados. Dessa forma, observa-se que as reformas institucionais domésticas, sob a perspectiva intraburocrática, permanecem um importante desafio.

Figura 1 – Progressos de Implementação do Art. 8º do AFC



Fonte: WTO, 2023.

Os países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento inseriram o compromisso de implementação em categorias que possibilitam maiores prazos (Categoria B) ou que condicionam tal implementação à recepção e apoio técnico ou financeiro (Categoria C). Ainda que seja possível compreender a decisão política de condicionar a implementação do compromisso à oportunidade de



obtenção de recursos técnicos ou financeiros, a demora na sua implementação gera desdobramentos negativos para a própria economia, uma vez que dificulta a inserção comercial internacional de empresas, em razão da perda de competitividade pelos altos custos e prazos gerados pela complexidade do controle aduaneiro.

As micro-pequenas e médias empresas (MPMEs), que já participam de forma limitada nos fluxos de comércio internacional por um número de razões, são ainda mais impactadas ao ter que lidar com as dificuldades de regulamentos e procedimentos de fronteira complexos (5). Essa realidade se intensifica para as MPMEs lideradas por mulheres que, frequentemente, acumulam suas atribuições profissionais com os cuidados domésticos e familiares. O custo do tempo de ir a guichês públicos solucionar problemas burocráticos e administrativos, os desvios produtivos para tentar compreender legislação dispersa e complexa e a discriminação e assédio enfrentadas no dia a dia de trabalho, demonstram que a cooperação aduaneira também precisa ser entendida a partir de um recorte de gênero, em razão dos seus desdobramentos nas economias (6; 7; 8).

Considerando que os atores econômicos, e especialmente as micro-pequenas e médias empresas possuem relevância para o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (9), qualquer barreira que as impeça de contribuir para esse processo pode ser considerada como uma perda de oportunidade, que impacta negativamente a mensuração do potencial das suas contribuições para o alcance de tais objetivos. Dado que o comércio internacional não é um fim em si mesmo, Estados que não estão agilizando reformas em seus órgãos de administração pública responsáveis por controles aduaneiros, estão tirando a oportunidade de atores contribuírem com o desenvolvimento sustentável do seu território, por meio da inserção nos fluxos comerciais internacionais.

CONCLUSÕES

Facilitação de comércio não implica a renúncia dos controles aduaneiros necessários para a segurança e defesa nacional. Entretanto, requer que no nível doméstico o paradigma da cooperação interagências oriente as ações dos órgãos e agências competentes por tais controles, para que atuem cumprindo as suas missões ampliando as oportunidades para as suas economias.

Avançar na implementação de mecanismos de cooperação aduaneira em países em desenvolvimento e países de menor desenvolvimento relativo é um pré-requisito para aumentar a participação desses países nos fluxos comerciais internacionais. Não porque o comércio seja um fim em si mesmo, mas pelo potencial das suas contribuições simultâneas para as três dimensões - econômica, social e ambiental - do desenvolvimento sustentável.

Dificuldades domésticas relacionadas à cooperação e coordenação entre órgãos e agências da gestão administrativa e burocrática sobre assuntos aduaneiros, impedem que se tenha: i) a real dimensão das contribuições do comércio internacional para o alcance dos ODS; ii) clareza sobre o papel das MPMEs de países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo como meios de implementação e alcance dos ODS nesses territórios.



RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se que os atores centrais responsáveis pela implementação dos dispositivos do Acordo de Facilitação de Comércio, considerem:

- (I) Agilizar a harmonização da Legislação doméstica, rotinas e procedimentos entre os órgãos de controle de fronteira, ainda que possuam prazos dilatados no âmbito dos compromissos assumidos pelo AFC da OMC;
- (II) Promover consultas públicas por meios eletrônicos e de forma anônima aos importadores, exportadores e operadores logísticos internacionais, acerca dos principais gargalos institucionais que impactam a liberação aduaneira;
- (III) Investir em mecanismos de inteligência aduaneira e bases de dados compartilhadas entre os diferentes órgãos de controle aduaneiro.
- (IV) Ampliar as discussões sobre o uso de mecanismos de inteligência artificial para geração de dados de gerenciamento de riscos, diminuindo as inspeções físicas.
- (V) Sensibilizar as instituições de controle de fronteira e *stakeholders* acerca do seu papel para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

REFERÊNCIAS

- (1) The World Bank (2021). “Doing Business”. Acesso em 10/08/2023 Disponível em <https://subnational.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/trading-across-borders/why-matters>
- (2) The World Bank (2021). “Doing Business”. Acesso em 10/08/2023 Disponível em <https://archive.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/trading-across-borders>
- (3) World Trade Organization (WTO) (2017). “Annex to the Protocol Amending The Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization - Agreement On Trade Facilitation”. WT/L/940. Acesso em 10/08/2023. Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm#II
- (4) World Trade Organization (WTO) (2017). “Trade Facilitation Agreement Database: Implementation commitments dashboard”. Acesso em 10/08/2023. Disponível em <https://www.tfadatabase.org/en/implementation>
- (5) World Trade Organization (WTO). Informal Working Group on Micro, Small and Medium-sized Enterprises (MSMEs). Retrieved from: https://www.wto.org/english/tratop_e/msmes_e/msmes_e.htm
- (6) World Trade Organization (WTO) (2023). “Women and Trade”. Acesso em 10/08/2023. Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/womenandtrade_e.htm
- (7) United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2022). “Integrating a gender perspective into trade facilitation reforms”. Acesso em 10/08/2023. Disponível em https://unctad.org/system/files/official-document/presspb2022d6_en.pdf.
- (8) The World Bank (2022). “Trade Facilitation Challenges for Women Traders and Customs Brokers in Brazil”. Acesso em 10/08/2023. Disponível em <https://www.worldbank.org/en/topic/trade/publication/trade-facilitation-challenges-for-women-traders-and-customs-brokers-in-brazil>
- (9) United Nations (UN) (2020). “Micro-, Small and Medium-sized Enterprises (MSMEs) and their role in achieving the Sustainable Development Goals (SDGs)”. Acesso em 10/08/2023. Disponível em <https://sdgs.un.org/publications/micro-small-and-medium-sized-enterprises-msmes-and-their-role-achieving-sustainable>
- (10) United Nations Conference for Trade and Development (UNCTAD) (2023). “Trade and the Sustainable Development Goals (SDGs)” Acesso em 10/08/2023. Disponível em <https://unctad.org/topic/trade-analysis/trade-and-SDGs>

¹ Ph.D in International Relations of Universidade de Brasília (UNB), Junior Visiting Fellow of the Graduate Institute of International and Development Studies (IHEID-2014). Assistant Professor at Universidade Federal de Pelotas (UFPel) and Researcher at InterAgency Institute. E-mail: silvana.schimanski@interagency.institute.

ⁱⁱ No relatório “Doing Business”, o indicador “*Trading Across Borders*” é elaborado a partir de questionários aplicados com agentes de carga, despachantes aduaneiros, autoridades portuárias e empresas, e de uma maneira geral, avalia: “[...] *time and cost associated with the logistical process of exporting and importing goods. Doing Business measures the time and cost (excluding tariffs) associated with three sets of procedures—documentary compliance, border compliance and domestic transport—within the overall process of exporting or importing a shipment of goods. The trading across borders indicator set assesses the efficiency of trade processes related to control agencies, customs and border authorities, among others*” (1).